

# Versammlungsfreiheit – auch in Krisenzeiten!

---

Jan Fährmann

2020-04-15T14:46:53

Die Bundesländer haben in den letzten Wochen durch ihre Verordnungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie auch weitreichende Beschränkungen der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) erlassen. Die Versammlungsfreiheit ist als kollektive Meinungsfreiheit für die Demokratie essentiell, wie das Bundesverfassungsgericht seit Jahrzehnten immer wieder unterstreicht. Gerade in Krisenzeiten, in denen Regierungen, Verwaltungen und Sicherheitsbehörden weitreichende Möglichkeiten zu Grundrechtseingriffen haben, ist die Versammlungsfreiheit ein wichtiges demokratisches Korrektiv.

Die [Bundeskanzlerin](#) setzt auf die Vernunft der Bürger\*innen und ein rücksichtsvolles Verhalten in einer Demokratie, die „nicht von Zwang“ lebt, „sondern von geteiltem Wissen und Mitwirkung“ (S. 5). Viele Landesregierungen, Versamlungs- und Polizeibehörden hingegen halten offenbar Menschen, die auch in Krisenzeiten von der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen möchten, per se für unvernünftig und verantwortungslos. Selbst sehr kleine Demonstrationen werden in Corona-Zeiten als „anti-sozial“ und gefährlich eingestuft und führen zu teilweise rabiaten Polizeimaßnahmen. Die derzeitigen Krisenregelungen und ihre praktische Anwendung durch Versamlungsbehörden und Polizei werden der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie nicht gerecht.

## Gefährdung der Versammlungsfreiheit in der Corona-Krise

Seit der BVerfG-Entscheidung zu Demonstrationen an der Baustelle für das Atomkraftwerk Brokdorf aus dem Jahr 1985 ([BVerfGE 69, 315](#)) prägt ein positives Bild der Versammlungsfreiheit die verfassungsrechtliche Diskussion – allerdings längst nicht immer die Praxis von Versamlungsbehörden und Polizei. Beschränkungen (im äußersten Fall Verbote) können nur zum Schutz sehr hochwertiger Rechtsgüter ausgesprochen werden – und nur, wenn diese mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet sind. Den Menschen wird zugetraut, dass sie verantwortungsvoll Demonstrationen organisieren und an ihnen teilnehmen. Der hohe Stellenwert der Versammlungsfreiheit und die Eigenverantwortung der Beteiligten sind beim Erlass grundrechtsbeschränkender Gesetze und Verordnungen sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten.

Innerhalb erschreckend kurzer Zeit wurden diese Grundsätze nun in fast allen Bundesländern außer Kraft gesetzt, offenbar unter der unzutreffenden Prämisse, dass jede Form von Versammlung zu hohen Gesundheitsrisiken führe. Die

aufgrund von § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) erlassenen Verordnungen der Landesregierungen beschränken die Versammlungsfreiheit unterschiedlich intensiv ([Martini/Plöse](#); [Gutmann/Kohlmeier](#)). Mit Stand 14. April 2020 verbieten drei Bundesländer Versammlungen explizit ([Thüringen](#), [Brandenburg](#) und das [Saarland](#)), in weiteren Bundesländern ist ein solches Verbot implizit den Verordnungsregelungen zum (un)zulässigen Aufenthalt im Freien zu entnehmen. In rund der Hälfte der Bundesländer wird die in Art. 8 GG garantierte Erlaubnisfreiheit von Versammlungen in ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt umgekehrt, so etwa in [Bayern](#) (§ 1 Abs. 1 Satz 3), [Berlin](#) (§ 1 Abs. 7 bis zu 20 Personen) oder [Sachsen-Anhalt](#) (§ 1 Abs. 5; Zulassung im Ermessen der Versammlungsbehörde unter Beteiligung des zuständigen Gesundheitsamtes).

Diese Regelungen halten den Anforderungen an die verfassungskonforme Auslegung von Anmeldepflicht und versammlungsrechtlichen Beschränkungen, wie sie in der [Brokdorf-Entscheidung](#) entwickelt wurden (dort S. 349ff.), nicht stand. Zwar ist die Anknüpfung an das Infektionsschutzrecht als Ausgangspunkt der Regelung sinnvoll, denn Beschränkungen der Versammlungsfreiheit nach den Corona-Verordnungen sind allein zu dem [Zweck](#) zulässig, die Überlastung des Gesundheitssystems durch die schnelle Ausbreitung des Corona-Virus zu verhindern. Das Ermessen, das den Versammlungsbehörden eingeräumt wird, geht aber viel zu weit (anschaulich [Gutmann/Kohlmeier](#); [Harker/Deyda/Söker/Brandt](#)).

Derart weitreichende Einschränkungen von Art. 8 GG können erst recht nicht durch Rechtsverordnung erfolgen (vgl. [Harker/Deyda/Söker/Brandt](#)). Dies gilt umso mehr, wenn Versammlungen komplett verboten werden. Dies ist schlichtweg nicht mit dem Wesensgehalt des Grundrechts vereinbar, Art. 19 Abs. 2 GG. Ebenso problematisch sind die Verordnungen, die Versammlungen gar nicht erwähnen, aber diese implizit durch die Ausgangsbeschränkungen als verboten ansehen, so in [Baden-Württemberg](#) (§ 3 Abs. 2) (auch wenn das [VG Karlsruhe](#) dies für unproblematisch hält) oder [Sachsen](#).

§ 32 IfSG verweist hinsichtlich der Verordnungsermächtigung auf § 28 IfSG. Nach § 28 Abs. 1 S. 2 kann die zuständige Behörde „Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten“. Versammlungen werden hingegen nicht genannt. Im Versammlungs- und Polizeirecht wird indes seit Jahrzehnten klar zwischen Ansammlungen und Veranstaltungen einerseits (geschützt von Art. 2 Abs. 1 GG) und Versammlungen andererseits (geschützt von Art. 8 GG) unterschieden. Einschränkungen der Versammlungsfreiheit nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG sind jedoch nur für „Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider“ zulässig, weitergehende Versammlungsverbote sind daher aus unserer Sicht nicht von §§ 32 i.V.m. 28 IfSG gedeckt.

Demonstrationen etwa in Form von [Autokorsos](#) oder Versammlungen mit Vorkehrungen zur Einhaltung des Sicherheitsabstands für Menschen, die nicht demselben Haushalt angehören, müssen nach Art. 8 GG auch in Krisenzeiten zulässig sein, so laut [Presseberichterstattung](#) auch das VG Schwerin. Für die Anmeldung – mit Einschränkungen auch bei Spontan- und Eilversammlungen – gilt das allgemeine [Versammlungsrecht](#) weiter. Zahlreiche mit Corona-

Versammlungsverboten befasste Verwaltungsgerichte haben nicht hinreichend berücksichtigt, dass die Pandemieregeln im Lichte des Art. 8 GG ausgelegt werden müssen ([Harker/Deyda/Söker/Brandt](#); [Gutmann/Kohlmeier](#); [Martini/Plöse](#)). Als Ausnahme rügt hingegen der [BayVG](#) beispielsweise dass eine verbotene Versammlung zum Protest gegen die Corona-Verordnung gerade nur während deren Geltungsdauer möglich ist.

Erst recht mit Art. 8 GG unvereinbar sind Sanktionen bis hin zu Gefängnisstrafen, die Menschen derzeit vielerorts angedroht werden, wenn sie von ihrem Grundrecht aus Art. 8 GG Gebrauch machen, [z.B. in Hamburg](#), [Osnabrück](#) und [Frankfurt/Main](#). Solche Drohungen schrecken Menschen unzulässig von der Teilnahme an Versammlungen ab. Ausgangspunkt ist § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG, der diejenigen mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht, die einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 zuwiderhandeln. Diese Strafandrohung bezieht sich nicht allein auf eine Zuwiderhandlung gegen ein vollziehbares Versammlungsverbot wie in § 26 Nr. 1 VersG für Veranstalter und Leiter\*innen und § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG für Teilnehmer\*innen (Ordnungswidrigkeit). Strafbar ist vielmehr der Verstoß gegen ein behördliches Verbot auf der Basis einer Rechtsverordnung, mithin zwei verkoppelte Exekutiventscheidungen zu Lasten der Versammlungsfreiheit, die derzeit faktisch keiner effektiven gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Dies ist eine gewagte Konstruktion im deutschen Strafrecht, die jede nachvollziehbare Rückkoppelung an die Freiheitsgarantie aus Art. 8 Abs. 1 GG vermissen lässt. Hinzu kommt, dass insbesondere der Verweis in § 75 Abs. 1 Nr. 1 auf eine „vollziehbare Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 2, § 30 Abs. 1 oder § 31, jeweils auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung“ im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 Abs. 2 GG kaum haltbar sein dürfte, insbesondere da in § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG Versammlungen gar nicht erwähnt werden. Bei einer verfassungskonformen Auslegung der Corona-Versammlungsvorschriften sind auch Folgemaßnahmen rechtswidrig, etwa Wohnungsdurchsuchungen bei Menschen die zu einer Demonstration aufrufen, erst recht eine Verhaftung wegen eines solchen Aufrufs.

## **Demonstrieren als prosoziales Verhalten**

Die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung verhält sich angesichts der Corona-Pandemie prosozial und sogar altruistisch. Nach Erkenntnissen aus der Psychologie ist nicht damit zu rechnen, dass alle Demonstrierenden verantwortungslos gegen Distanzgebote verstoßen und Infektionsrisiken in Kauf nehmen. Kooperation ist gerade in Gemeinschaften ein wichtiger Überlebensfaktor, und prosoziales Verhalten folglich auch ohne Gegenleistung oder andere Vorteile funktional ([Geißler/Ohder/Schweer/Sticher](#), S.19). Diese Erkenntnis lässt sich auf Menschen übertragen, die derzeit das Bedürfnis haben, trotz der Corona-Pandemie von ihrer Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen. Bei den meisten Versammlungen geht es nicht primär um den eigenen Vorteil, sondern z.B. um Hilfe für die Menschen an den EU-Außengrenzen, etwa um das Lager im griechischen

[Moria](#), wo Menschen unter [unwürdigen Bedingungen](#) eingesperrt und einem akuten Infektionsrisiko ausgesetzt sind.

Dass Menschen im öffentlichen Raum zusammenkommen und dabei verantwortungsbewusst die Abstandsregeln einhalten können, belegen nicht nur geordnete Schlangen vor Baumärkten, Supermärkten etc., sondern auch vielfältige Presseberichte über die Einhaltung von Distanzgeboten. Auch einige Gerichtsentscheidungen und außergerichtliche Einigungen über Versammlungen unterstreichen, dass die Organisator\*innen von Versammlungen zumeist selbst Vorschläge für die Minimierung der Infektionsrisiken machen.

Dass es auch verfassungsgemäße, den Art. 8 GG nicht faktisch aushebelnde Regelungsmöglichkeiten gibt, belegt [§ 6 Abs. 2](#) der Bremer Corona-Verordnung. Danach sind Versammlungen ausdrücklich nicht verboten. Sie sind, sofern es sich nicht um Eil- oder Spontanversammlungen handelt, wie in „normalen Zeiten“ bei der zuständigen Versammlungsbehörde spätestens 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe anzuzeigen. Die Behörde kann die Versammlung „zum Zwecke der Verhütung und Bekämpfung des Coronavirus“ verbieten oder beschränken. Diese Regelung geht von verantwortungsvoll handelnden Demonstrierenden aus und eröffnet der Versammlungsbehörde ggf. in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt die Option verhältnismäßiger Beschränkungen, die das Risiko einer Ausbreitung des Virus minimieren oder sogar ganz ausschließen und gleichzeitig das Recht auf Versammlungsfreiheit so weit wie möglich gewährleisten.

Hier können im Sinne praktischer Konkordanz potentielle Ausbreitungswege des Virus, die räumlichen Verhältnisse (hierzu auch [BayVGH](#)) und die Ausweichmöglichkeiten unbeteiligter Personen angemessen berücksichtigt werden. Folglich können auch nach der verfassungskonformen Bremer Regelung Versammlungen im Einzelfall verboten oder mit Beschränkungen versehen werden, wenn dies zum Schutz des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit der Beteiligten zwingend erforderlich ist. Aktuell ist insbesondere sicherzustellen, dass der notwendige Mindestabstand eingehalten wird. Alle Maßnahmen müssen die weitere Entwicklung der Situation berücksichtigen und reduziert werden, sobald die Pandemielage dies zulässt (so auch [BayVGH](#), Rn. 63). In Bremen fand sogar eine [Versammlung](#) ohne Mindestabstand zwischen den Demonstrierenden statt (zu anderen Menschen wurde dieser offenbar eingehalten). Geflüchtete protestierten, weil sie in ihrer Unterkunft, in der sie zwangsweise untergebracht waren, den Mindestabstand aufgrund der Enge der Räume nicht einhalten konnten. Ein Verbot dieser Versammlung aufgrund der Nichteinhaltung von Abstandsregeln wäre absurd gewesen, da es den Menschen gerade darauf ankam, diese in ihrem Alltag einhalten zu können.

## Fazit

In der Hektik der Corona-Krise, in der schwerwiegende Entscheidungen innerhalb von kürzester Zeit gefällt werden müssen, kommt der Wissenschaft die Rolle zu, rechtliche Regelungen zu analysieren und kritisch zu hinterfragen. Unter Zeitdruck wurden offenbar nicht alle Auswirkungen der Verordnungen auf die Gesellschaft und

die Grundrechtsausübung angemessen berücksichtigt. [Möllers](#) spricht in diesem Kontext sogar von einem „grundrechtsfreien Zustand“ (ähnlich [Harker/Deyda/Söker/Brandt](#)). Zudem besteht das Risiko, dass in Politik, Sicherheitsbehörden und anderen Verwaltungen rechtsstaatliche Standards allzu leicht vernachlässigt werden, bezüglich der Versammlungsfreiheit gerade von Akteuren, die politischen Protest auch zu „normalen Zeiten“ eher als lästig, denn als wünschenswert empfinden.

Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus als alternativlos darzustellen, ist verantwortungslos mit Blick auf den Schaden, den Rechtsstaat und Demokratie nehmen können – viele Autor\*innen haben in den letzten Wochen davor gewarnt, etwa [Meyer-Resende](#), [Farahat](#) und [Lepsius](#). Dies gilt auch für die Versammlungsfreiheit, denn eine vermeintliche Alternativlosigkeit versperrt den Blick darauf, dass Demonstrationen unter Einhaltung von Sicherheitsvorkehrungen für den Gesundheitsschutz selbstverständlich auch während der aktuellen Krise möglich sein können und müssen (so auch [Gutmann/Kohlmeier](#); [Martini/Plöse](#)). Dies gilt umso mehr, wenn Demonstrationen sich gegen die getroffenen Maßnahmen selbst richten und daher auch zeitlich nicht verschoben werden können ([BayVGH](#); [Harker/Deyda/Söker/Brandt](#)).

Formen des Protestes, die nicht zu einem erhöhten Risiko der Ausbreitung des Corona-Virus führen, müssen auch in der gegenwärtigen Krisensituation zugelassen werden. Ggf. sind statt Verboten flankierende polizeiliche Maßnahmen zur Minimierung des Infektionsrisikos zu treffen. Ob der Schaden, den unser demokratischer Rechtsstaat während und nach der Krise nimmt, wirksam begrenzt werden kann, hängt maßgeblich von der aktiven Auseinandersetzung mit den Folgen der Krise ab. Die demokratiebezogenen Grundrechte und insbesondere die Versammlungsfreiheit ermöglichen erst einen öffentlichen Diskurs zu diesen Themen. Die aktuelle öffentliche Debatte und das Handeln einiger behördlicher Akteure gleiten hingegen in eine Richtung ab, die in ihrer Pauschalität und Kompromisslosigkeit eigentlich nur in autoritären, undemokratischen Staatsformen verbreitet ist.

Am Karfreitag hat die [2. Kammer des Ersten BVerfG-Senats](#) betont, dass die derzeitigen massiven Grundrechtseinschränkungen „unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden“ müssen. Dabei sei „hinsichtlich des im vorliegenden Verfahren relevanten Verbots von Zusammenkünften in Kirchen eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen und zu untersuchen, ob es angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu den Verbreitungswegen des Virus oder zur Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet werden kann, das Verbot von Gottesdiensten unter – gegebenenfalls strengen – Auflagen und möglicherweise auch regional begrenzt zu lockern“ (Abs. 14). Diese Argumentation lässt sich auch auf die Versammlungsfreiheit übertragen, wo die besonderen Anforderungen des Art. 8 GG und die geforderte strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung bereits jetzt zu dem Ergebnis führen müssen, dass nur die Bremer Regelung verfassungskonform ist.

Wir werten es als positives Zeichen für das Funktionieren des Rechtsstaats in Krisenzeiten, dass die Landesregierung Sachsen-Anhalt und der Berliner Senat die Pflicht zum Mitführen eines Ausweises innerhalb von vier Tagen aus ihren Corona-

Verordnungen gestrichen haben, nachdem [an dieser Stelle](#) auf die Unsinnigkeit und Rechtswidrigkeit dieser Regelung hingewiesen wurde. Auch mit der Nachbesserung der Regelungen zur Versammlungsfreiheit sollten die Landesregierungen nicht warten, bis sie gerichtlich dazu gezwungen werden. Der Tag der Arbeit am 1. Mai hat einen hohen Stellenwert für die Ausübung der Versammlungsfreiheit. Die Landesregierungen sollten die bis dahin verbleibende Zeit nutzen, um ihre Corona-Regelungen mit der Versammlungsfreiheit in Einklang zu bringen, soweit Beschränkungen bis dahin weiter zwingend erforderlich sein sollten.

---

